

University of Groningen

## Evaluatie doelbereiking bijdragen openbaar vervoer infrastructuur

Wissmann, P.; Ike, P.

*Published in:*  
Planologische Diskussiebijdragen 1995, deel 1

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
1995

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Wissmann, P., & Ike, P. (1995). Evaluatie doelbereiking bijdragen openbaar vervoer infrastructuur. In *Planologische Diskussiebijdragen 1995, deel 1* (blz. 185-193). Stichting Planologische Diskussiedagen.

### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

# Evaluatie doelbereiking Bijdragen Openbaar Vervoer Infrastructuur.

Paul Wissmann en Paul Ike  
Vakgroep Planologie en Demografie  
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen  
Rijksuniversiteit Groningen  
Postbus 800, 9700 AV Groningen

## Samenvatting

Sinds het eind van de jaren tachtig neemt in het rijksbeleid het terugdringen van de groei van de automobilititeit een belangrijke plaats in. Eén van de instrumenten daarbij is het stimuleren van de aanleg van voorzieningen die het gebruik van het openbaar vervoer kunnen bevorderen. De stimulans ligt hierbij in het verlenen van een aanzienlijke bijdrage in de realiseringskosten van openbaar vervoer infrastructuur. Om een beeld te krijgen van de doelbereiking van deze bijdragen in Noord-Nederland is de hieraan ten grondslag liggende Bijdrageregeling voor Openbaar Vervoer Infrastructuur geëvalueerd. De projecten zijn beoordeeld op het niveau van zogenaamde projectenclusters. Het betreft enkele projecten die samengenomen zijn, omdat effecten op het niveau van individuele projecten onvoldoende meetbaar bleken. De doelbereiking van de regeling is voor de gemeten projecten overwegend positief. De grootste winsten in reistijd en in de reistijdverhouding treden op bij busbanen of -stroken, vaak in combinatie met busprioriteit in de verkeersregelininstallatie. Omdat betrouwbare cijfers met betrekking tot passagiersaantallen en reismotieven bij vervoerders vaak ontbreken is het bepalen van een eindoordeel echter voorlopig. Mits zorg gedragen wordt voor een goede meting van de uitgangssituatie heeft het zeker zin om door te gaan met het onderzoeken van de doelbereiking op het niveau van projectenclusters. Een dergelijk onderzoek biedt daarnaast voldoende aanknopingspunten om ook de vertaalslag naar het regionale *Meten = Weten* instrumentarium te maken. Wanneer daarnaast meer zorg besteed wordt aan het natraject van ov-infra projecten lijkt het mogelijk de beleidsdoelen verder te verwezenlijken.

## 1 Bijdrageregeling openbaar vervoerinfrastructuur

In nagenoeg alle belangrijke beleidsnota's op rijksniveau van de afgelopen jaren wordtesignaleerd dat, mits er niet snel maatregelen worden getroffen, de ontwikkeling van de automobilititeit de leefbaarheid en de bereikbaarheid van ons land in gevaar brengt. De belangrijkste nota's waarin voor deze problemen een oplossing wordt gezocht zijn de Vierde Nota EXTRA voor de ruimtelijke ordening (VINEX), het tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II) en het Nationaal Milieubeleidsplan Plus (NMP+). Eén van de oplossingsstrategieën is het verbeteren van het produkt openbaar vervoer als alternatief voor autoverplaatsingen, met name in het woon-werk verkeer. Om van het openbaar vervoer een redelijk alternatief te maken, wordt het investeren in specifieke infrastructuur voor openbaar vervoer, middels een rijksbijdrage in de kosten, bevorderd. In deze bijdrage wordt ingegaan op een evaluatieonderzoek van de zogenaamde Bijdrageregeling voor Openbaar Vervoer Infrastructuur [1].

Tot 31 december 1993 vormden de **Wet en het Besluit Personenvervoer** (Wp en Bp) het juridisch kader op basis waarvan het Rijk aan derden een financiële bijdrage kon verlenen voor de aanleg van infrastructurele voorzieningen voor openbaar vervoer. Sinds januari 1994 valt de Bijdrageregeling voor Openbaar Vervoer Infrastructuur onder het **Infrastructuurfonds**. Dit artikel richt zich op projecten die voor 1 januari 1994 zijn aangevraagd en derhalve nog onder de Wp en Bp vallen.



In het Besluit Personenvervoer is vastgelegd dat de volgende infrastructurele voorzieningen voor openbaar vervoer in aanmerking komen voor een financiële bijdrage van de Rijksoverheid:

- Aanleg, wijziging en inrichting van railwegen, van voor openbaar vervoer bestemde rijstroken en van voorzieningen ten behoeve van openbaar vervoer op of langs bestaande wegen (art. 108 a Bp);
- Aanleg van, ter verbetering van de regelmaat en de doorstroming van het openbaar vervoer, wenselijke voorzieningen zoals bijvoorbeeld verkeerslicht beïnvloedingsapparatuur (art. 108 b Bp);
- De bouw van stations en halten ten dienste van het openbaar vervoer (art. 108 c Bp);
- Aanleg van voorzieningen in de directe nabijheid van een station of halte, ter verbetering van de bereikbaarheid van station of halte voor het overige verkeer (art. 108 d Bp).

In de volgende paragraaf wordt allereerst de opzet en de context van het onderzoek toegelicht. Daarna worden in paragraaf 3 de indicatoren besproken op basis waarvan de onderzochte projecten zijn beoordeeld. Vervolgens worden in paragraaf 4 de resultaten van het onderzoek besproken. In paragraaf 5 wordt ingegaan op de noodzaak van het opzetten van permanente evaluatie. Deze bijdrage wordt afgesloten met enkele concluderende opmerkingen.

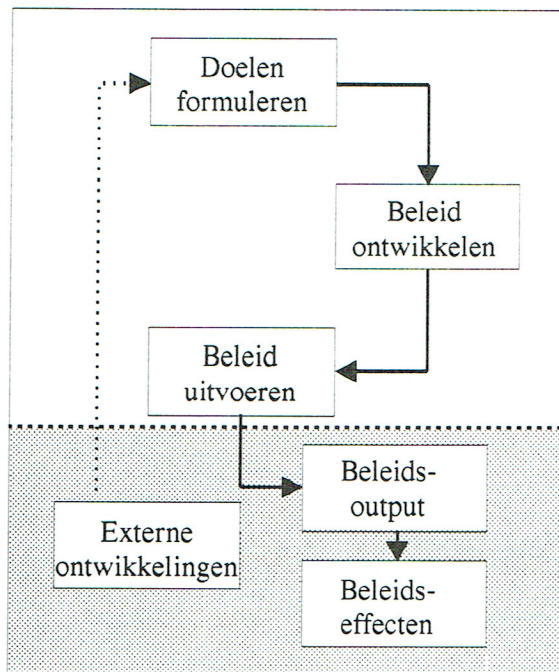
## 2 Opzet en context van het onderzoek

Doel van het onderzoek was inzicht te krijgen in de doelbereiking van de investeringen, waaraan is bijgedragen via de zogenaamde Bijdrageregeling voor Openbaar Vervoer Infrastructuur. Onderhavige studie naar verbetering van het inzicht in de effecten en de doelbereiking van het beleid, is volledig in lijn met de prioriteit die evaluatie van het SVV-beleid thans heeft. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat werkt de evaluatie van het SVV-II uit volgens het *Metten = Weten* concept.

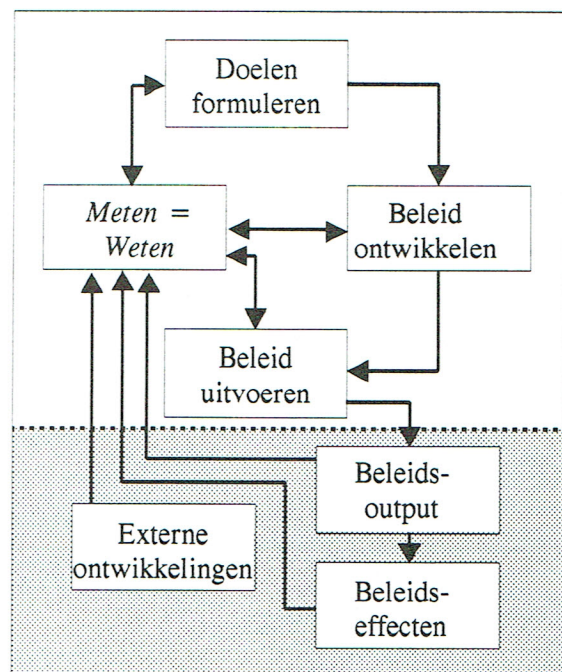
*Metten = Weten* is een concept om beter te sturen door te leren van de gemeten effecten van de beleidsuitvoering en is van begin tot eind opgezet als een wederkerig communicatie- en leerproces [2]. Naast landelijke beleidsevaluatie worden ook beleidseffectrapportages voor het regionale niveau ontwikkeld. Een uitvloeisel hiervan is de Prototype Groninger Effect Rapportage (GER) 1992, bedoeld als eerste aanzet voor het inzichtelijk maken van ontwikkelingen in het verkeer en vervoer in de provincie Groningen [3]. De beoordeling van de doelbereiking en de effecten van de Bijdrageregeling Openbaar Vervoer Infrastructuur kan geheel in het kader worden geplaatst van de ontwikkeling van een regionaal *Metten = Weten* instrument.

Figuur A geeft een impressie van wat wel het doel-middel model van overheidsbeleid wordt genoemd. Er zijn doelen en er is beleid. Beleid wordt uitgevoerd, wat concrete output oplevert; bijvoorbeeld meetbaar in het aantal guldens subsidie of aantal gerealiseerde projecten. Pas achteraf kan blijken of het beleid succesvol is geweest of het de gewenste maatschappelijke effecten heeft opgeleverd, maar daar wordt over het algemeen niet veel aandacht aan besteed; terugkoppeling tussen doel, inspanning en effect is zwak. Het *Metten = Weten* instrument wordt ingezet om de zwakke terugkoppeling te verbeteren. Vatten we *Metten = Weten* op als een 'black box' dan ontstaat Figuur B. Naast het geven van 'feedback' op alle niveaus, kan *Metten = Weten* leiden tot aanpassing van de doelstellingen. Er is een terugkoppeling naar doelformulering, beleidsontwikkeling en naar beleidsuitvoering. Om *Metten = Weten* succesvol toe te passen, moet het meetproces op zijn beurt weer 'gevoed' worden vanuit de verschillende elementen van het beleidsproces.

Figuur A De beleidskolom

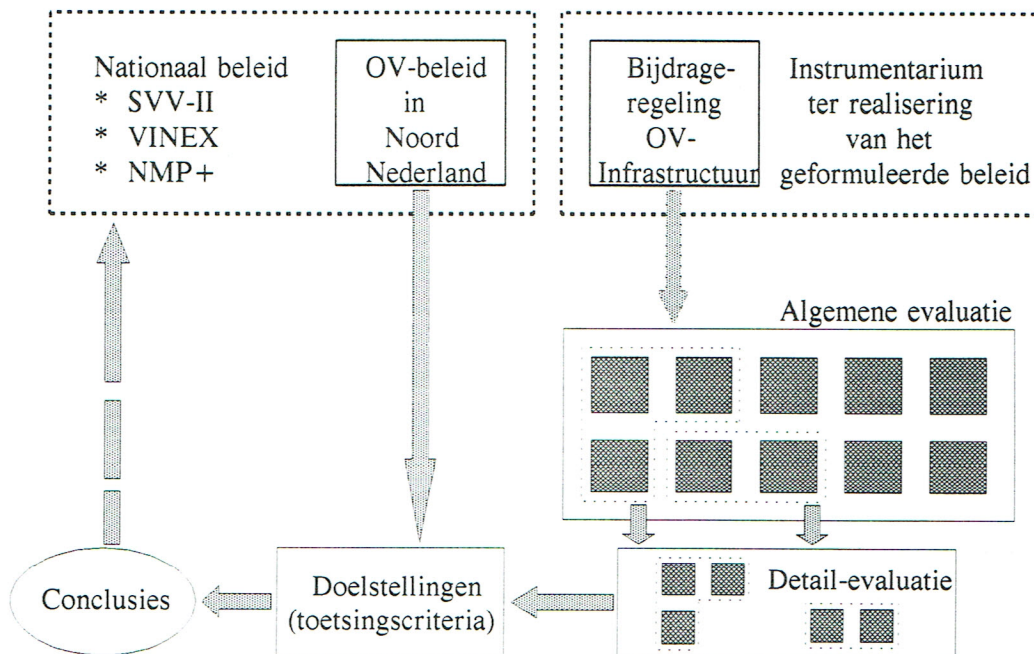


Figuur B Terugkoppeling door middel van *Metten = Weten*



Tijdens onderhavig onderzoek naar de doelbereiking van de bijdrageregeling openbaar vervoerinfrastructuur kwamen een aantal complicerende factoren naar voren. Een belangrijk uitgangspunt bij de *Metten = Weten* gedachte is dat naast een eindsituatie in beginsel ook een meting van de beginsituatie beschikbaar moet zijn. Een dergelijke meting is voor ov-infrastructuurprojecten echter niet verplicht gesteld, waardoor de gegevens over de beginsituatie in de meeste gevallen ontbreken. Als gevolg van het ontbreken van een duidelijke referentiemeting waren ook de indicatoren, voor een op te zetten meting nog niet gedefinieerd. Omdat deze voor het doen van een gerichte eindmeting wel noodzakelijk waren is gekozen voor een onderzoeksopzet zoals weergegeven in Figuur C.

Figuur C Onderzoeksopzet





In de eerste plaats zijn in het kader van onderhavig onderzoek op basis van het verkeers- en vervoerbeleid doelstellingen geformuleerd voor openbaar vervoer infrastructuurprojecten. Daarnaast zijn de ov-infrastructuurprojecten die in Noord-Nederland zijn gerealiseerd, alsmede de ervaringen met deze regeling geïnventariseerd. Deze inventarisatie is gemaakt op basis van projectdossiers en interviews met gemeenten en vervoerders. Na inventarisatie van de algemene informatie zijn allereerst prioriteiten gesteld ten aanzien van de te evalueren projecten. Op het niveau van individuele projecten bleek het niet mogelijk voldoende gegevens te verkrijgen. Het effect van één verkeerslicht beïnvloedingsinstallatie, op de reistijd en het aantal passagiers is vaak verwaarloosbaar klein. Hetzelfde geldt voor effecten van de verbetering van een haltevoorziening. Om het probleem van verschillende schaalniveaus te omzeilen, zijn projecten die een relatie met elkaar hebben samengenomen in zogenaamde projectenclusters, waardoor het wel mogelijk wordt om uitspraken te doen over de effecten. Daarnaast was het belangrijk de projecten met de hoogste prioriteit te beoordelen. In hoofdzaak is daarom gekeken naar projecten die de doorstroming van het OV beïnvloeden. De projectenclusters zijn beoordeeld op basis van de onderscheiden indicatoren. Na confrontatie met de doelstellingen resulteerde dit in een aantal conclusies.

### 3 Indicatoren

De belangrijkste nota die de afgelopen jaren verschenen is voor de sector verkeer en vervoer is zonder twijfel het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II). Op basis van het SVV-beleid konden in het kader van onderhavige studie een vijftal indicatoren worden onderscheiden op basis waarvan bepaald is of een openbaar vervoer infrastructuurproject geslaagd kan worden genoemd:

- Op basis van halte-afstand en snelheid zijn op lijnniveau een tweetal deelsystemen te onderscheiden; de **verbindende lijnen** die hoofdzakelijk een verbindend karakter hebben binnen het landelijke dan wel stadsgewestelijke vervoernet en **ontsluitende lijnen**, die vooral voor de oppervlakte-ontsluiting dienen. De indicator die hieruit resulteerde was: in hoeverre wordt, conform het SVV-II prioriteit gegeven aan de verbindende lijnen boven de ontsluitende lijnen?
- Wat is de omvang van de toename van het aantal reizigers in het openbaar vervoer?
- Wat is de reistijdverhouding tussen het openbaar vervoer en de auto? Wanneer deze voor de belangrijkste woon-werkrelaties boven de vijf kilometer naar centra van werkgelegenheid in de stedelijke knooppunten, als gevolg van een infrastructuurmaatregel 1,5 of minder is geworden kan gesproken worden van een geslaagd project;
- Als gevolg van doorstromingsmaatregelen en voorrangregelingen, moet het mogelijk zijn reistijdwinsten van 10-20% op het ontsluitende stelsel te realiseren;
- De uitwerking van de plannen moet bij voorkeur plaats vinden in het kader van de vervoerregio's. Als gevolg van het advies van het Interprovinciaal Overlegorgaan (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) aan de minister van Verkeer en Waterstaat is deze indicator in de loop van het onderzoek aangepast tot: 'De uitwerking van de plannen moet bij voorkeur plaats vinden in het kader van een overkoepelend verkeers- en vervoerplan'.

De ontwikkelingen van de afgelopen jaren geven aan dat groei in het aantal personenkilometers in het openbaar vervoer voornamelijk is opgetreden als gevolg van de introductie van de OV-studentenkaart in 1991. Wanneer de toename hiervoor gecorrigeerd wordt, blijkt dat er slechts geringe autonome veranderingen in het ov-gebruik zijn waar te nemen [4].

De SVV-doelstellingen zijn landelijk geformuleerd, terwijl de mobiliteit in de verschillende landsdelen regionaal gekleurd zijn. Op basis van berekeningen van de Adviesdiensten Verkeer en Vervoer (AVV) zijn voor verschillende regio's in Nederland mobiliteitsindices bepaald [5]. Voor het noorden van het land zijn de effecten van het SVV-II geringer dan voor Nederland als geheel. De problemen zijn echter ook minder groot dan in het westen van het land. Toch is in de drie noordelijke provincies in de beleidsontwikkeling voortgebouwd op de gedachten achter het SVV-II. De regionale beleidsdoelstellingen zijn geformuleerd in provincia-



le Mobiliteitsplannen en in de door de vervoerregio's opgestelde regionale verkeers- en vervoerplannen (RVVP).

#### 4 Resultaten van het onderzoek

Bij aanvragen voor een bijdrage in de kosten van openbaar vervoer infrastructuur wordt bepaald welke projecten de hoogste prioriteit moeten hebben. De door de Sectoroverleg Infrastructuur (SIS) aangegeven prioriteitsbepaling stelt dat infrastructuur en doorstromingsprojecten (art. 108 a en art. 108 b BP) een hogere prioriteit hebben dan haltevoorzieningen (art. 108 c Bp). De bereikbaarheid verbeterende voorzieningen rond stations en haltes (art. 108 d Bp) hebben de laagste prioriteit.

In het kader van het onderhavige onderzoek zijn ondermeer gesprekken gevoerd met vervoerders en gemeenten. Hierbij is onder andere gevraagd naar de ervaringen met het functioneren van de bijdrageregeling en wat daaraan verbeterd zou kunnen worden. De volgende punten kwamen naar voren.

- Vervoerders zouden graag zien dat in de regeling ruimte wordt gecreëerd, om projecten te optimaliseren, wanneer als gevolg van onervarenheid blijkt dat niet het maximale uit het project kan worden gehaald;
- De nieuwe voorzieningen betekenen voor gemeenten een extra aanslag op het onderhoudsbudget. Men zou graag zien dat hiermee rekening wordt gehouden bij het verstrekken van een bijdrage;
- De huidige regeling biedt onvoldoende stimulans voor een integrale aanpak van de verkeers- en vervoerproblematiek. Om integraal verkeersbeleid optimaal te stimuleren zou flexibel met de huidige regeling moeten worden omgegaan of anderzijds ruimte gezocht moeten worden in de huidige voorwaarden om integrale projecten te plannen. Dit laatste eventueel gekoppeld aan het invoeren van een bonuspercentage of op zijn minst een vast subsidiepercentage voor een integrale aanpak van infrastructuur, conform het SVV-II.
- Streekvervoerders signaleren dat, als gevolg van de lagere bijdragepercentages sinds 1 januari 1994, kleine en middelgrote gemeenten minder snel bereid zijn mee te werken aan openbaar vervoer infrastructuurprojecten. Met name voor de haltes in de regio die een functie hebben als *micro-transferia*, is dit een slechte ontwikkeling.

In de drie noordelijke provincies zijn sinds 1 januari 1990 bijna vijftig beschikkingen afgegeven voor openbaar vervoerinfrastructuur projecten. De Rijksbijdrage die hiermee gemoeid was bedroeg bijna dertig miljoen gulden. In Tabel 1 zijn de in beschikkingen vastgelegde bijdragen per jaar sinds 1991 weergegeven.

| Tabel 1 Ontwikkeling van het aantal aanvragen en beschikkingen |                 |       |        |       |       |        |
|--|-----------------|-------|--------|-------|-------|--------|
|  | tot en met 1990 | 1991  | 1992   | 1993  | 1994  | TOTAAL |
| Aanvraag   | 10              | 12    | 10     | 24    | 9     | 65     |
| Beschikking  | 10              | 7     | 13     | 12    | 14    | 56     |
| Bijdrage (in kf)   | 25.953          | 4.885 | 11.611 | 7.109 | 5.319 | 54.877 |

kf kiloflorijn = 1.000 gulden

(Bron: Infraplanner & projectdossiers)

Een gedetailleerde evaluatie van bijna vijftig projecten betekende een te omvangrijk onderzoek. De belangrijkste handicap daarbij was het niveau waarop relevante gegevens beschikbaar waren of konden worden verkregen. Het bleek gezien de beschikbare tijd en financiën



onmogelijk de effecten van alle projecten te beoordelen. Na de inventarisatie van de algemene informatie zijn daarom prioriteiten gesteld ten aanzien van de te evalueren projecten. Op het niveau van individuele projecten bleek het niet mogelijk voldoende gegevens te verkrijgen. Het effect op de reistijd en het aantal passagiers van busprioriteit in één verkeersregelininstallatie was vaak verwaarloosbaar klein. Hetzelfde gold voor de verbetering van een haltevoorziening. Daarbij kwam dat haltevoorzieningen vaak een comfort of imago verbeterende werking hadden die zich zeer moeilijk lieten meten.

In hoofdzaak is daarom gekeken naar projecten die de doorstroming van het OV beïnvloeden. Om het probleem van de verschillende schaalniveaus te omzeilen, zijn projecten die een relatie met elkaar hebben samengenomen. Daardoor werd het wel mogelijk om uitspraken te doen over de effecten. De samengenomen projecten konden in het vervolg van het onderzoek worden aangeduid met projectenclusters. Een extra argument voor de evaluatie van projectenclusters was dat doorstromingsmaatregelen vaak lijns- of routegewijs werden uitgevoerd, omdat dan de reistijdwinst merkbaar zou zijn en mogelijk ook voor de exploitatie betekenis konden hebben. Het evaluatieniveau kwam daardoor overeen met het niveau waarop de aanvragen werden beoordeeld.

In onderhavig onderzoek zijn vier projectenclusters onderscheiden; twee in Friesland en twee in Groningen. De projecten in de clusters vertegenwoordigden ongeveer zevenenveertig procent van de openbaar vervoer infrastructuur projecten, waarop sinds 1 januari 1990 is beschikt en vertegenwoordigden ongeveer vijftien procent van de toegezegde financiële middelen sinds die datum. De onderscheiden projectenclusters waren:

- De projecten die vallen onder het convenant dat tussen het rijk, de provincie en de gemeenten Leeuwarden, Tytsjerkstradiel en Smallingerland is gesloten over de Rijksweg N31 tussen Leeuwarden en Drachten. Het ging om een drietal projecten die betrekking hadden op beïnvloeding van meerdere verkeersregelininstallaties door het stads- en streekvervoer en een busbaanproject;
- De projecten die de doorstroming op de ov-assen in Leeuwarden bevorderen en de projecten ter bevordering van de doorstroming van de stadsdiensten. Het gaat om een zestal projecten waarin de beïnvloeding van de enkele verkeersregelininstallatie door het stads- en streekvervoer centraal stond;
- De projecten die de doorstroming op de twee diagonale ov-assen in de stad Groningen bevorderen. In totaal zijn op deze ov-assen twaalf projecten gerealiseerd, waarop na 1 januari 1990 is beschikt. Hiervan had een zestal projecten ondermeer betrekking op een busbaan of -strook en een vijftal op beïnvloeding van een aanzienlijk aantal verkeersregelininstallaties door het stads- en streekvervoer. De overige projecten betreffen een OV-knooppunt annex transferium en haltevoorzieningen.

De projectenclusters zijn beoordeeld aan de hand van de in paragraaf drie genoemde indicatoren. Op basis van de confrontatie van de resultaten met de doelstellingen is een kwalitatieve waardering van de projectenclusters per indicator gegeven, zie Tabel 2. De scores zijn per indicator niet gewogen, zodat de indruk wordt gewekt dat alle scores even hard zijn. In het onderzoeksrapport is enkele malen aangegeven dat met betrekking tot het criterium passagierswinst nog geen betrouwbare cijfers beschikbaar zijn. Omdat dergelijke cijfers beslist noodzakelijk zijn voor de bepaling van het eindoordeel, zijn de kolomtotalen voorlopige scores. Vervolgonderzoek zal de definitieve scores moeten aangeven.



| <b>Tabel 2</b> Indicatie van de doelbereiking van de projectenclusters |                                   |                               |                           |                  |                  |                   |
|--|-----------------------------------|-------------------------------|---------------------------|------------------|------------------|-------------------|
| Criterium  | Convenant<br>Rijksweg<br>N31 (OV) | Doorstroming<br>in Leeuwarden | Doorstroming in Groningen |                  |                  |                   |
|  |                                   |                               | Noord-<br>oost-as         | Zuid-<br>oost-as | Zuid-<br>west-as | Noord-<br>west-as |
| Verbindende prioriteit<br>boven ontsluitende lijnen                    | ++                                | +                             | +                         | +                | +                | +                 |
| Reistijdwinst  | +                                 | -                             | -                         | ++               | ++               | +                 |
| Reistijdverhouding   | ++                                | ■                             | 0                         | +                | +                | 0                 |
| Passagierswinst  | +                                 | ■                             | -                         | ■                | ■                | ■                 |
| Overkoepelend verkeers-<br>en vervoerplan                              | +                                 | +                             | +                         | +                | +                | +                 |
| <b>TOTAAL</b>  | <b>+ / ++</b>                     | <b>■ / 0</b>                  | <b>0</b>                  | <b>■ / +</b>     | <b>+ / ++</b>    | <b>0 / +</b>      |

++ = zeer goed; + = goed; 0 = marginaal effect; - = geen effect; ■ = niet gemeten / onbekend

Wanneer de resultaten van de ov-infra projecten worden overzien, blijkt dat de grootste reistijdwinsten optreden bij projecten waar over een, voor noordelijke begrippen grote lengte busbanen of -stroken worden aangelegd. Vaak gecombineerd met busprioriteit in de verkeersregelininstallatie. Wanneer enkel busprioriteit in de verkeersregelininstallatie wordt gerealiseerd zonder de bus te scheiden van het overige verkeer, blijft de winst beperkt. De grootste winsten treden op in de dal- en avonduren. Opvallend is dat de vervoerders vaak niet beschikken over recent onderzoek naar passagiersaantallen en reismotieven op hun lijnen. Wanneer een ov-infra project gerealiseerd is, blijft de follow-up door de vervoerders vaak beperkt tot het doen van rijtijdmetingen. Positief is dat alle projecten in het kader van een overkoepelend verkeers- en vervoerplan zijn uitgewerkt. Ook blijkt dat de prioriteiten over het algemeen gelegd worden op ov-assen waarover bussen rijden die de concurrentie met de auto aan moeten gaan, conform het SVV-II.

## 5 Een permanente evaluatie

Zoals in eerder gemeld staat de beleidseffectmeting sinds enkele jaren volop in de belangstelling. Onder de naam *Metten = Weten* is een methodiek ontwikkeld voor de evaluatie van het SVV-II. Om de doelbereiking van investeringen in openbaar vervoerinfrastructuur frequenter en efficiënter plaats te laten vinden is in het kader van het besproken onderzoek onderzocht wat daarvoor de mogelijkheden waren. Op basis van de ervaringen uit het genoemde onderzoek is gebleken dat metingen van relevante indicatoren in de uitgangssituatie voor nagenoeg alle projecten ontbreken.

Voor een beleidseffectmeting is een voorafmeting vereist. Het ontbreken van duidelijke gegevens over de uitgangssituatie betekent dat naderhand een evaluatie een onevenredige tijdsinvestering vraagt. Het belangrijkste probleem bij de evaluatie van de doelbereiking van de bijdrageregeling openbaar vervoer infrastructuur is de beperkte beschikbaarheid van kwantitatieve data, zowel voor- als achteraf. Het ontbreken van de noodzaak projecten op basis van kwaliteit tegen elkaar af te wegen, als gevolg van een zeer ruim ov-infra budget, verklaart voor een groot deel de beperkte beschikbaarheid van kwantitatieve gegevens. Een beleidsmatige onderbouwing volstaat in een groot aantal gevallen.

Uit het doelbereikingsonderzoek is gebleken dat het per projectencluster inventariseren van de effecten een werkzame methode is waarmee de doelbereiking kan worden bepaald. Op een



dergelijk schaalniveau zijn de effecten van infrastructuurmaatregelen meetbaar. De projecten die momenteel in Noord-Nederland in behandeling of uitvoering zijn bieden voldoende mogelijkheden ook hierin clusters te onderscheiden. Voor en toekomstige evaluatie biedt deze aanpak dan ook voldoende mogelijkheden om de doelbereiking te beoordelen.

Met betrekking tot de indicatoren die gebruikt moeten worden kan het volgende gesteld worden. Volgens het SVV-II zijn de belangrijkste factoren die de keuze tussen een auto en ov-verplaatsing bepalen de **reistijd** en de **reistijdverhouding**. De reistijdverhouding is ook opgenomen als een van de indicatoren in het *Metten = Weten* instrumentarium, maar is tot op heden niet geoperationaliseerd. Reden hiervan is dat het op nationale schaal moeilijk is een indicatie te geven van de reistijdverhouding. Op regionale schaal, met name in regio's met slechts een relatief beperkt aantal belangrijke woon-werkrelaties, kan een dergelijke indicator wel worden geoperationaliseerd. De indicatoren reistijd en reistijdverhouding moeten voor de onderscheiden projectencusters gemeten worden, zowel voor aanvang als na de realisering. De methode die de beste afspiegeling geeft van de bereikte effecten is die aan de hand van empirische waarneming, door ov-reizigers en automobilisten. Voor de bus kan dan gebruik worden gemaakt van de dienstregeling, gecorrigeerd met een factor voor de gemiddelde afwijking. Wat het beste moment is voor een nameting moet nog nader bepaald worden.

Een derde indicator ter bepaling van de doelbereiking is het **aantal passagiers**, onderverdeeld in subgroepen. Zoals bijvoorbeeld in enerzijds *captives* en anderzijds keuzereizigers. Van deze passagiers is het van belang te weten wat de ritlengte en het reismotief is. Deze gegevens kunnen relatief eenvoudig per lijn, door de vervoerders worden verzameld. Het recente onderzoek naar de invoering van een *chipcard* voor het openbaar vervoer is in deze context eveneens een positief geluid. Duidelijk moet gesteld worden dat een achteraf meting geen zin heeft, wanneer een vooraf meting ontbreekt.

Op basis van de drie genoemde indicatoren kan in principe een beoordeling van de projectencusters plaatsvinden. Doordat niet voor ieder project metingen vereist zijn valt de tijdbelasting mee. Wel zullen op basis van een overkoepelend verkeers- en vervoerplan vooraf projectencusters moeten worden onderscheiden. De gegevens zullen daarna voor een groot deel door de vervoerders moeten worden aangeleverd, onder het motto « *voor wat, hoort wat* ». De kosten voor onderzoek zijn in het besluit Infrastructuurfonds gedeeltelijk subsidieabel gesteld.

## 6 Tot slot

Opvallend is dat door de vervoerbedrijven weinig tot geen energie gestoken wordt in het informeren van potentiële reizigers over de gerealiseerde infrastructurele verbeteringen. Dit roept de vraag op « *Wat heeft men aan een voorziening wanneer het publiek daar niet van op de hoogte is?* ». Regelmatig wordt gesteld dat één van de redenen waarom automobilisten niet overstappen op het openbaar vervoer, gelegen is in het feit dat de beeldvorming van het openbaar vervoer grotendeels gebaseerd is op onwetendheid. Het aandeel van marketing en promotie in de totale exploitatiekosten van stads- en streekvervoer zou slechts 0,66% bedragen [6]. Bij het promoten van de verbeteringen kan een relatie gelegd worden met het vervoermanagement bij bedrijven. In het natraject van een ov-infra project is het belangrijk goed zorg te dragen voor een promotionele follow-up van verbeteringen, pas dan kan beoordeeld worden of een project, een projectencuster of een volledige regeling de doelen die beoogd waren gehaald heeft.

Gecombineerd met het gebrek aan kwantitatieve informatie bij de aanvraag voor een bijdrage in de kosten van een ov-infra project, kan een dergelijke promotie-campagne voor alle betrokken partijen voordelen bieden. Zeker wanneer de aanvraag voor een project vergezeld gaat van een, door de vervoerder(s) opgestelde marketingstrategie voor de verschillende betrokken stads- en streeklijnen ontstaat meer zekerheid omtrent het natraject. Hierdoor wordt voor alle betrokken partijen het inzicht in het waarom en het mogelijk rendement van

een investering in openbaar vervoer infrastructuur duidelijk [7]. Het mes snijdt zodoende aan meerdere kanten. Enerzijds wordt het voor gemeenten duidelijker waaraan zij hun medewerking verlenen en anderzijds voor de vervoerder duidelijker waarop men zich bij de promotionele activiteiten moet richten. Een dergelijke benadering zou passen in de huidige ontwikkelingen op het gebied van verzakelijking van het stads- en streekvervoer. De beoordelende instantie wordt daarnaast voorzien van de kwantitatieve gegevens over de uitgangssituatie, die tot op heden vaak ontbraken. Op het niveau van projectenclusters heeft het zeker zin om door te gaan met het onderzoeken van de doelbereiking. Een dergelijk onderzoek biedt voldoende aanknopingspunten om ook de vertaalslag naar het regionale *Metten = Weten* instrumentarium te maken.

## Noten

- [1] Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de afdeling Integraal verkeers- en vervoerbeleid (RVV) van Rijkswaterstaat, Directie Noord-Nederland. Zie P.J. Wissmann (januari 1995) *(Prioriteit) voor de bus; een onderzoek naar de doelbereiking van de Bijdrageregeling voor Openbaar Vervoer Infrastructuur*, Vakgroep Planologie en Demografie, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen.
- [2] Zie Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1993) *Beleids-effectmeting Verkeer en Vervoer; Methode van Beleids-effectmeting in Hoofddlijnen*, Directie Strategie en Programmering.
- [3] Zie Rijkswaterstaat Directie Noord-Nederland, Provincie Groningen en Vervoerregio Groningen (1994), *Prototype Groninger Effectrapportage 1992* uitgevoerd door Hofstra Verkeersadviseurs BV.
- [4] Zie Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1994) *Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) 1995-1999*, Sdu uitgeverij 's-Gravenhage.
- [5] Zie Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1991) *Aspecten uit verkeer en vervoer onderzoek; SVV-III beleid in cijfers "Regionale Mobiliteitsindices"* Adviesdiensten Verkeer en Vervoer.
- [6] Drs. J.H.H.J. Eikema *Referaat tijdens congres "Concurreren in het openbaar vervoer"*, op 2 en 3 november 1994 in het Theater aan de Parade te 's-Hertogenbosch.
- [7] In de Wet en het besluit op het Infrastructuurfonds is onderzoek subsidiabel gesteld. Het zou voor de vervoerders een goede mogelijkheid zijn om het onderzoek dat nodig is voor een marketingplan uit te voeren in het kader van een infrastructuurproject. Zo ontstaat voor de subsidiegever, i.c. beoordelende instantie een duidelijker beeld van de potentie van een project en is het voor de vervoerder uit het oogpunt van marktconform denken, een mogelijkheid om kwaliteiten van zijn produkt beter af te stemmen op de vraag.